

Publicato il 04/03/2021

N. 02724/2021 REG.PROV.COLL.
N. 05153/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5153 del 2014, proposto da
Bernardo Dalla Valle, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristiano Pellegrini
Quarantotti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Mazzini, 88;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca, Universita' degli Studi di
Parma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

Cineca non costituito in giudizio;

nei confronti

Enrico Vito Buono non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento di non ammissione dell'odierno ricorrente al corso di laurea
in medicina e chirurgia presso l'Università indicata in epigrafe e/o comunque

presso le altre sedi indicate nella domanda per l'a.a. 2013/2014 previa declaratoria del diritto del ricorrente ad iscriversi al suddetto corso; del decreto ministeriale 21 febbraio 2014, n. 170 recante la chiusura delle graduatorie nazionali definite ai sensi dei DD.MM 109/2013 E 449/2013; nonché di tutti gli altri atti nell'epigrafe del ricorso indicati comprese le graduatorie del 18 dicembre 2013 e del 30 settembre 2013 e di ogni altro atto presupposto successivo connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e di Università degli Studi di Parma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 19 febbraio 2021, tenutasi secondo le modalità di cui all'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020 conv. in legge n.176 del 2020, la dott.ssa Silvia Piemonte, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio parte ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti in epigrafe indicati nella parte in cui non gli attribuivano, ai fini della collocazione nella graduatoria per l'ammissione al corso di laurea in medicina e chirurgia, il punteggio relativo al c.d. "bonus maturità".

Con Decreto presidenziale n. 1897 del 23 aprile 2014 veniva respinta l'istanza cautelare monocratica, confermata successivamente con ordinanza cautelare n. 2314 del 23 maggio 2014.

In riforma il Consiglio di Stato con ordinanza n. 4428 del 6 ottobre 2014 concedeva la misura cautelare e conseguentemente il ricorrente veniva immatricolato presso la Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Parma.

Nelle more si costituiva l'Avvocatura generale dello Stato, con atto di stile, per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e delle Ricerche e per l'Università degli Studi di Parma.

Con memoria del 20 gennaio 2021 parte ricorrente ha esposto di aver conseguito la laurea in Medicina e chirurgia presso l'Università degli studi di Parma e depositato documentazione attestante il percorso universitario seguito ed il superamento dell'esame finale di laurea, chiedendo, pertanto, di dichiararsi il consolidamento della posizione acquisita a seguito del provvedimento cautelare.

All'udienza del 19 febbraio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per le ragioni di seguito riportate.

2.1 Risulta agli atti che il ricorrente a seguito del provvedimento cautelare adottato ha ottenuto l'immatricolazione presso il corso di laurea in medicina e chirurgia ed ha altresì concluso il percorso di studi, conseguendo il diploma di laurea.

Tanto varrebbe, secondo parte ricorrente, a ritenere l'improcedibilità del ricorso in applicazione del principio generale del consolidamento della posizione determinatasi in forza delle statuizioni cautelari.

Siffatta deduzione sulla improcedibilità sollevata dalla difesa di parte ricorrente, deve essere accolta tuttavia non in applicazione di un più generale principio sul consolidamento, come sostenuto, ma in diretta applicazione dell'art. 4, comma 2 bis, del D.L. n. 115 del 2005, convertito con legge n. 168/2005, per le ragioni di seguito riportate.

Sulla questione, come già evidenziato con la sentenza n. 13513/2020, questa Sezione ha ritenuto peraltro dubbia *“la sussistenza, nel nostro ordinamento, di un principio generale sul consolidamento di una posizione determinatasi a seguito di un provvedimento interinale, destinato per sua stessa natura, a cessare i propri effetti e dunque con riferimento al quale, a rigore, non può configurarsi alcun affidamento del destinatario sulla*

stabilità di tali effetti. Tanto meno un siffatto affidamento sulla stabilità degli effetti di una pronuncia interinale può in generale ravvisarsi in un processo come quello amministrativo che si configura come processo ad impulso di parte”. Né, al caso di specie, pare potersi applicare il *“potere conformativo del giudice amministrativo che, tenendo conto delle vicende processuali e dei complessivi comportamenti delle parti, possa modulare rispetto al tempo l’effetto della propria pronuncia, com’è stato ritenuto per dirimere contenziosi analoghi a quello in questione dal Consiglio di Stato (cfr. Sez. VI 16 aprile 2018 n. 2268), ma in cui comportamenti anche processuali dell’Amministrazione avevano ingenerato l’affidamento dei ricorrenti*”. Ciò nella considerazione che l’immatricolazione non rappresenta null’altro se non un doveroso adempimento dell’Amministrazione della misura cautelare concessa in sede giudiziale.

2.2 Ritiene invece il Collegio che ai fini del decidere occorra indagare la portata della norma di cui all’art. 4, comma 2 bis, del D.L. 115 del 2005, convertito con legge n. 168/2005, la quale, come è noto, ha introdotto una disciplina specifica che consente, in presenza di talune condizioni ivi previste, l’irreversibilità degli effetti derivanti, tra gli altri, da una pronuncia cautelare giurisdizionale come nel caso di specie.

Prevede la disposizione da ultimo richiamata che *“Conseguono ad ogni effetto l’abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d’esame scritte ed orali previste dal bando, anche se l’ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela*”.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 9 aprile 2009 n.108 e con la conforme ordinanza 19 maggio 2009 n. 158, nel ritenerne la conformità al dettato costituzionale, ha chiarito la portata applicata la disposizione in esame.

Ad avviso della Corte infatti *“la disposizione ... ha lo scopo di evitare che il superamento delle prove di un esame di abilitazione venga reso inutile dalle vicende processuali successive al provvedimento, con il quale un giudice o la stessa amministrazione, in via di autotutela,*

abbiano disposto l'ammissione alle prove di esame o la ripetizione della valutazione. Per raggiungere questo scopo, la disposizione rende irreversibili - secondo la giurisprudenza amministrativa - gli effetti del superamento delle prove scritte e orali previste dal bando. Essa, quindi, rende irreversibili anche gli effetti dei provvedimenti giurisdizionali (pure di natura cautelare) o di autotutela amministrativa che abbiano disposto l'ammissione alle prove stesse, precludendo l'ulteriore prosecuzione del processo eventualmente avviato... La disposizione censurata non si applica ai concorsi pubblici, ma solo agli esami di abilitazione. Questi ultimi sono volti ad accertare l'idoneità dei candidati a svolgere una determinata attività professionale. Accertata questa idoneità, tale attività deve potersi liberamente esplicare. L'accertamento deve essere compiuto da un organo imparziale e dotato di adeguate competenze: è necessario che l'accertamento vi sia, mentre non è decisivo che esso abbia luogo nel corso dell'ordinario procedimento amministrativo di esame o a seguito di un provvedimento giurisdizionale o di autotutela amministrativa. La disposizione impugnata evita che gli effetti di un simile accertamento, già compiuto, vengano travolti dal risultato del processo, eventualmente avviato in conseguenza della conclusione negativa di un precedente accertamento. Su questo, essa fa prevalere quello successivo, avente esito positivo. Si tratta di una scelta operata dal legislatore in sede di bilanciamento di interessi contrapposti?'

Prosegue la Corte Costituzionale “... il bilanciamento di interessi operato dal legislatore, con la disposizione denunciata, non è irragionevole. Il diritto di difesa dell'amministrazione è sì compresso, ma non eliminato, in quanto esso può comunque esplicarsi fino all'eventuale superamento delle prove. E la sua compressione è giustificata dal fatto che dell'interesse pubblico all'accertamento dell'idoneità del candidato, di cui l'amministrazione stessa è portatrice, la disposizione si fa comunque carico, richiedendo il superamento della prova: è solo a seguito della ripetizione della stessa o della nuova valutazione, con esito positivo - e non semplicemente sulla base di un provvedimento giurisdizionale - che il candidato consegue l'abilitazione. Vi è, quindi, comunque un accertamento dell'idoneità del candidato, affidato alla stessa amministrazione o ad altra egualmente portatrice dello stesso interesse pubblico. Presupposto per l'applicazione della disposizione impugnata è che, a seguito di un

provvedimento giurisdizionale o di iniziativa della stessa amministrazione, vi sia stato un nuovo accertamento dell'idoneità del candidato, con la ripetizione delle prove o con una nuova valutazione di esse. È questo accertamento amministrativo, e non il provvedimento del giudice, a produrre l'effetto di conseguimento dell'abilitazione, che la disposizione rende irreversibile...”.

Dunque, perché la disposizione possa trovare applicazione occorre che la procedura non presenti caratteri concorsuali, ma sia di tipo idoneativo e che sia intervenuto un nuovo accertamento da parte dell'Amministrazione sulla idoneità del candidato.

2.3 Ritiene il Collegio che entrambe le condizioni ricorrano nel caso in questione, discostandosi dal diverso orientamento secondo il quale invece in tali ipotesi saremmo al cospetto di una procedura a carattere concorsuale e non idoneativo (in tal senso, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III 10 ottobre 2019 n. 11713; T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III, 11 settembre 2018, n. 9253; id. 13 aprile 2018, n. 4105; id. 14 novembre 2017, n. 11313; id. 14 novembre 2017, n. 11312).

Secondo il Collegio per quanto la prova di ammissione al corso di studi si configuri nell'immediato come avente i caratteri di una procedura competitiva tra più candidati, una volta che un candidato abbia addirittura terminato il corso di studi, tanto da mutare il suo status (da mero candidato a laureato), perde siffatto carattere del confronto competitivo tra candidati.

Al riguardo sul mutamento, in ragione di sopravvenienze fattuali e normative, della natura stessa di una procedura da concorsuale a meramente idoneativa si veda Cons. Stato, Sez. VI, 13 ottobre 2020 n. 6188 secondo cui “... anche in seguito al surriferito arresto della Corte costituzionale (confermato in seguito dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, con la sentenza 28 gennaio 2015 n. 1, che ha avuto modo di ribadire il principio della inapplicabilità ai concorsi pubblici della “sanatoria introdotta dall'art. 4, comma 2-bis, della legge n. 168/2005, (...) perché essa deve ritenersi ammessa soltanto per le varie ipotesi di procedimenti finalizzati alla verifica della idoneità dei

partecipanti allo svolgimento di una professione il cui esercizio risulti regolamentato nell'ordinamento interno ma non riservato ad un numero chiuso di professionisti mentre va esclusa per le selezioni di stampo concorsuale per il conferimento di posti a numero limitato (...))”, la ragione della applicabilità del c.d. principio del consolidamento alle sole procedure idoneative riposa nel fatto che in esse non esiste alcun confronto competitivo tra i candidati, potendo in teoria ognuno di essi conseguire il bene della vita al quale aspira, al contrario delle procedure concorsuali, con riferimento alle quali il bene della vita è scarso, nel senso che sono attribuibili un numero di beni inferiore al numero degli aspiranti, con la conseguente necessità di non alterare la par condicio tra i concorrenti. La par condicio, infatti, sarebbe lesa sia ove, attraverso l'applicazione della norma, verrebbe preferito, in assenza di un giudizio di merito, il candidato originariamente non ammesso rispetto ad altri sin dall'origine ammessi e “scavalcati” dal primo, con evidente compromissione del diritto di difesa dei controinteressati, sia anche ove, pur ipotizzando che i posti a concorso siano “capiienti”, possa conseguire il superamento del concorso, con conseguente cessazione della materia del contendere, colui che non abbia superato una fase della procedura, in assenza di una statuizione che riconosca l'illegittimità di tale non ammissione.... il Collegio, invece, ritiene di non poter fare a meno di considerare una circostanza sopravvenuta all'avvio dei giudizi qui riuniti e che assume un ruolo decisivo nella loro definizione. Il bando con il quale è stata avviata la procedura qui in esame aveva indubbiamente ad oggetto un ordinario concorso per l'arruolamento di dirigenti scolastici nelle amministrazioni scolastiche periferiche, ma per effetto della previsione dell'art. 17, comma 1-bis, d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito nella l. 8 novembre 2013, n. 128, “le graduatorie di merito regionali del concorso a dirigente scolastico,... sono trasformate in graduatorie ad esaurimento”, sicché la graduatoria di merito del ridetto concorso è stata trasformata in una graduatoria ad esaurimento, stravolgendo quindi giuridicamente e sostanzialmente la ratio concorsuale che aveva caratterizzato la procedura e la rilevanza selettiva delle prove alle quali i candidati dovevano sottoporsi, divenendo una procedura idoneativa nella quale la risorsa da “scarsa” è divenuta “disponibile” per tutti quei candidati che avevano dimostrato (posto che le prove erano state già espletate al momento dell'entrata in

vigore della norma) di possedere i requisiti scientifico-culturali per assumere il ruolo di dirigenti scolastici, avendo superato le prove scritte ed orali.”.

Nel caso di specie il superamento dei test di ammissione al corso di laurea non è finalizzato a verificare la preparazione dei candidati ai fini del conseguimento del titolo di studi, tanto è vero che l'esito di tale prova non ha alcuna incidenza sulla successiva valutazione degli esami del corso di studi, né tantomeno dell'esame finale per il conseguimento della laurea. Esso è unicamente finalizzato a consentire l'accesso di un numero limitato di studenti ai relativi corsi di laurea per assicurare i necessari livelli di istruzione.

Emblematica, al riguardo, è la pronuncia della Corte Costituzionale del 27 novembre 1998 n. 383.

La Corte, nel ritenere la legittimità costituzionale dell'art. 9, 4° comma, legge 19 novembre 1990, n. 341 (riforma degli ordinamenti didattici universitari), come modificato dall'art. 17, comma 116, legge 15 maggio 1997, n. 127, sul potere del Ministro relativamente alla determinazione delle scuole e dei corsi universitari ad accesso limitato, ha affermato che la ratio dei corsi di laurea a numero chiuso è quella di assicurare *“standards di formazione minimi a garanzia che i titoli medesimi attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti”*, in particolare per i corsi cui si riferiscono le direttive europee sul riconoscimento dei titoli di studio in cui *“si prescrive che gli studi teorici si accompagnino necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività cliniche o, in genere, operative svolte nel corso di periodi di formazione e di tirocinio aventi luogo in strutture idonee e dotate delle strumentazioni necessarie, sotto gli opportuni controlli. E ciò implica e presuppone che tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento.”*.

La giurisprudenza amministrativa ha poi chiarito che *“La ratio del sistema introdotto dall'art. 4 della Legge n. 264/1999, che prevede un test di ammissione ai corsi di laurea a numero programmato, è finalizzata a garantire un'elevata qualità dell'istruzione universitaria*

nazionale avendo il test d'ingresso lo scopo di accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi a numero programmato” (Cons. giust. amm. Sicilia, 9 agosto 2019, n. 744).

Predisposizione che, nel caso in questione, il ricorrente ha dimostrato sul campo, conseguendo la laurea.

Si è realizzato, dunque, quel “nuovo accertamento” da parte dell’Amministrazione che produce l’effetto di far conseguire al ricorrente il bene della vita cui aspirava e che la disposizione più volte richiamata rende irreversibile.

2.4 Per altro verso vale la pena sottolineare che se è vero che il cosiddetto “numero chiuso” per l’accesso al corso di studi per il conseguimento della laurea, è funzionale ad esigenze dell’Amministrazione *“atteso che le limitazioni previste dalla legge italiana, oltre a rispondere al fine legittimo di raggiungere alti livelli di professionalità, assicurano un livello di istruzione minimo e adeguato in atenei gestiti in condizioni adeguate”* (Cons. Stato, Sez. VI, 21 marzo 2019, n. 1882) è altresì vero che, nel caso in questione, l’Amministrazione non ha lamentato, almeno in sede processuale, eventuali disfunzioni o difficoltà causate dall’ammissione al corso di studi del ricorrente quale studente in soprannumero.

Paradossalmente una eventuale pronuncia di rigetto con travolgimento della piena validità degli esami sostenuti dal ricorrente comporterebbe, ormai, un danno per la stessa Amministrazione e per la collettività tutta, risultandone gravemente mortificato l’investimento pubblico che sorregge il sistema di formazione universitaria e che ha consentito al ricorrente di sostenere tutti gli esami e di conseguire addirittura il titolo anelato.

3. Il Collegio ritiene, in conclusione, di aderire all’orientamento, per quanto non unanimemente condiviso dalla giurisprudenza (per una posizione differente si vedano T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III, 10 ottobre 2019, n. 11713, id. 11 settembre 2018, n. 9253; id. 13 aprile 2018, n. 4105), espresso, in aderenza al

Consiglio di Stato, già in altre occasioni (si vedano TAR Lazio, Roma, 15 febbraio 2019 n. 15444 e id 2 febbraio 2018 n. 12076) secondo cui nel caso di specie trova applicazione il dettato di cui al richiamato articolo 4, comma 2 bis, del D.L. n. 115 del 2005 convertito dalla L. n. 168 del 2005 (cfr. sent.13513 del 2020 di questa Sezione).

Ne consegue che, alla stregua di una lettura logico-funzionale della disposizione di cui all'art. 4, co. 2 bis, del D.L. n. 115/2005, convertito dalla legge n. 168/2005, e della giurisprudenza sopra richiamata, all'odierno giudizio risulta applicabile la richiamata norma sulla irreversibilità degli effetti.

Il ricorso va, dunque, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

4. Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO